

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5707 *Sala Primera. Auto 20/2011, de 28 de febrero de 2011. Inadmite a trámite el recurso de amparo 9929-2008, promovido por la Agencia española de protección de datos, en contencioso sobre cancelación de datos obrantes en los libros bautismales. Voto particular.*

Tribunal Constitucional. Sala Primera.
Excms. Srs. Sala Sánchez, Delgado Barrio, Aragón Reyes, Pérez Tremps y Asua Batarrita.

Núm. de registro: 9929-2008.

Asunto: Recurso de amparo interpuesto por la Agencia española de protección de datos. Voto particular.

Sobre: Providencia y Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo recaídas en el recurso de casación 6031-2007.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 15 de diciembre de 2008, el Abogado del Estado, en la representación que por ley ostenta de la Agencia española de protección de datos, interpuso recurso de amparo contra la providencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 2008, por la que se inadmite el incidente de nulidad de actuaciones promovido contra la Sentencia de 19 de septiembre de 2008, dictada en el recurso de casación núm. 6031-2007.

2. El recurso tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) La Agencia española de protección de datos mediante resolución de 23 de mayo de 2006, dictada en el procedimiento TD 46-2006, acordó estimar la reclamación formulada por un ciudadano e instar al Arzobispado de Valencia para que remitiera al reclamante certificación en la que se hiciera constar que se había anotado en su partida de bautismo el hecho de que había ejercido el derecho de cancelación o motivara las causas que lo impiden.

b) El Arzobispado interpuso recurso contencioso-administrativo que fue tramitado con el núm. 171-2006 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. En dicho recurso se alega, por un lado, la inviolabilidad absoluta de los libros y registros de la Iglesia Católica frente a la acción del Estado y, por otro, que dichos libros no tienen la consideración de ficheros de datos en el sentido expresado por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (en adelante, LOPD). El recurso fue desestimado por Sentencia de 10 de octubre de 2007.

c) El Arzobispado interpuso recurso de casación, tramitado con el núm. 6031-2007 por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, insistiendo en sus argumentos contra la decisión de la Agencia española de protección de datos. El recurso fue estimado por Sentencia de 19 de septiembre de 2008, al considerar que los libros bautismales carecen del carácter de ficheros de datos en el sentido de la LOPD.

d) La Agencia española de protección de datos promovió un incidente de nulidad de actuaciones, al considerar vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a la protección de datos de carácter personal (art. 18.4 CE). El incidente fue inadmitido por providencia de 12 de noviembre de 2008 al considerar que la Agencia española de protección de datos, en tanto que Administración pública, sólo es titular del derecho a la

tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en su concreta dimensión del derecho de acceso a la jurisdicción, que en el presente caso ha sido plenamente respetado. Igualmente se argumenta que tampoco es titular del derecho fundamental del art. 18.4 CE y que, a diferencia del Defensor del Pueblo o del Ministerio Fiscal, no tiene facultad de representación o sustitución de la persona cuyo derecho fundamental se considera conculcado.

3. La entidad recurrente aduce en su demanda de amparo que las resoluciones impugnadas han vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en cuanto garantiza una prestación de la tutela jurisdiccional que respete el contenido constitucional de los derechos fundamentales y, en concreto, del derecho fundamental a la protección de datos personales o autodeterminación informativa (art. 18.4 CE) o, subsidiariamente, han vulnerado el derecho fundamental a la protección de datos de que es titular el reclamante privado que acudió a la Agencia española de protección de datos. A esos efectos, se hace especial incidencia en que la Agencia española de protección de datos está legitimada para interponer este recurso de amparo por ser titular del derecho a la tutela judicial efectiva, que se ha visto lesionado al no darse una respuesta judicial en los términos de razonabilidad constitucionalmente exigida, ya que, al restringir y menoscabar el contenido constitucional del derecho fundamental a la protección de datos (art. 18.4 CE), se ha limitado indebidamente la función tutelar o tuitiva de este derecho fundamental que con carácter preventivo corresponde a la Agencia española de protección de datos, según el art. 37.1 a) LOPD. Igualmente, se señala que, subsidiariamente, cabe entender legitimada a la Agencia española de protección de datos como interesada legítima en la defensa del derecho fundamental de concreto ciudadano que planteó su reclamación ante la Agencia española de protección de datos, toda vez que la agencia cumple una singular función de garantía preventiva de los derechos fundamentales, dotada de relevancia constitucional.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución es determinar si la demanda de amparo presentada ha dado exacto cumplimiento a los requisitos que para la admisibilidad del recurso de amparo se establece en los arts. 49 y 50 LOTC.

2. La demanda no cumple con el requisito de admisibilidad exigido por el art. 50.1 a), en relación con el art. 46.1 b) LOTC, en tanto que la Agencia española de protección de datos carece de legitimación activa para la interposición del presente recurso.

En efecto, la agencia recurrente invoca en la demanda los derechos a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), como derecho propio, y a la protección de datos de carácter personal (art. 18.4 CE), como derecho derivado del ciudadano que acudió a dicha agencia en protección del mismo. Pues bien, ninguno de los dos títulos de legitimación activa invocados resulta aceptable, toda vez que, como ha reiterado este Tribunal, la circunstancia de haber sido parte en el proceso judicial antecedente no es condición suficiente para comparecer, como parte actora, en un recurso de amparo, sino que se exige, además, ostentar un interés legítimo (por todas, STC 208/2009, de 26 de noviembre, FJ 2).

En primer lugar, por lo que se refiere a la alegación de la agencia recurrente de ser titular del derecho a la tutela judicial efectiva, este Tribunal ha reiterado que el art. 24.1 CE sólo confiere a las personas públicas el derecho a no padecer indefensión en su dimensión estrictamente procesal y que como tales entes públicos no tienen un derecho a la tutela judicial efectiva en defensa de sus potestades (por todas, STC 164/2008, de 15 de diciembre, FJ 3). En ese sentido, toda vez que la recurrente imputa a las resoluciones impugnadas falta de razonabilidad y, además, el proceso subyacente trae causa del ejercicio de potestades públicas propias de la Agencia española de protección de datos, debe concluirse que no se está ante ninguno de los supuestos en los que excepcionalmente se reconoce legitimación a la Administración pública en defensa de su derecho a la tutela judicial efectiva en vía de amparo constitucional.

Al margen de lo anterior, también debe destacarse que en el presente caso, si bien lo invocado expresamente ha sido el art. 24.1 CE, el desarrollo argumental para fundamentar su vulneración pone de manifiesto que lo imputado a las resoluciones impugnadas es no

haber dado una respuesta judicial en los términos de razonabilidad constitucionalmente exigida en cuanto al contenido del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal (art. 18.4 CE), por lo que, en última instancia, sería este último derecho a partir del cual debe realizarse el análisis de la legitimación activa que afirma ostentar la Agencia española de protección de datos.

3. La Agencia española de protección de datos, en cualquier caso, tampoco ostenta legitimación activa para pretender el amparo constitucional de un derecho, como es el de la protección de datos de carácter personal (art. 18.4 CE), que le es ajeno. Ciertamente, este Tribunal ha admitido la disociación entre la legitimación para recurrir en amparo y la titularidad del derecho fundamental, ya que el art. 162.1 b) CE reconoce legitimación a toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, entendiendo que tal interés concurre en toda persona cuyo círculo jurídico pueda resultar afectado por la violación de un derecho fundamental, aunque dicha vulneración no se haya producido directamente en su contra (por todas, STC 52/2007, de 12 de marzo, FJ 3). Ahora bien, también este Tribunal ha reiterado que no puede calificarse de interés legitimador el que puedan tener los entes públicos para preservar derechos de terceros. Así, se ha afirmado que «no es motivo suficiente para tener por legitimados a los Poderes Públicos para recurrir en amparo el que la Administración pública persiga con su actuar la mejor garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos, pues tal cosa constituye más bien una genérica obligación que pesa sobre la actividad de cualquier Poder Público y que no le atribuye ninguna especial representación legal de esas mismas personas cuyos derechos fundamentales supuestamente trata de defender o favorecer» (ATC 310/2000, de 18 de diciembre, FJ único).

En atención a lo expuesto, teniendo en cuenta que la Agencia española de protección de datos dictó una resolución administrativa resolviendo una controversia entre particulares, su posición era la de mero aplicador imparcial del Derecho en que no se ponderaba ningún interés público, lo que excluye la existencia de interés alguno que lo legitime para acudir a esta jurisdicción de amparo. En última instancia, en una controversia como la que resolvió la Agencia española de protección de datos y dio lugar al posterior procedimiento judicial, aparte de los titulares de los derechos enfrentados, sólo cabe entender legitimados al Ministerio Fiscal y al Defensor del Pueblo en virtud del art. 162.1 b) CE, que disponen de tal legitimación por disposición constitucional sin necesidad de acreditar interés alguno distinto del genérico en la defensa de los derechos fundamentales.

4. La presente resolución, a pesar de ostentar la forma de Auto, materialmente y por el momento procesal en que se dicta, es una decisión de inadmisión del recurso de amparo a la que se refiere el art. 50.3 LOTC. En ese sentido, no le es aplicable el régimen general de recursos previsto en el art. 93.2 LOTC, sino el específicamente regulado en el art. 50.3 LOTC, por lo que la presente resolución sólo podrá ser recurrida en súplica por el Ministerio Fiscal en el plazo de tres días.

Por lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Inadmitir el presente recurso de amparo por carecer la entidad recurrente de legitimación activa [art. 50.1 a), en relación con el art. 46.1 b) LOTC].

Publíquese este Auto en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, a veintiocho de febrero de dos mil once.—Pascual Sala Sánchez.—Javier Delgado Barrio.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Adela Asua Batarrita.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Pablo Pérez Tremps respecto del Auto dictado en el recurso de amparo núm. 9929-2008

Con el máximo respeto a la posición mayoritaria de mis compañeros de la Sala debo manifestar mi discrepancia con parte de la fundamentación del Auto, discrepancia que alcanza al fallo del mismo.

1. La mayoría de la Sala ha concluido que la Agencia española de protección de datos carece de legitimación activa para la interposición del presente recurso de amparo, cuyo objeto era determinar la eventual vulneración de los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a la protección de datos de carácter personal (art. 18.4 CE) por parte de las resoluciones judiciales dictadas con motivo del requerimiento de la Agencia española de protección de datos al Arzobispado de Valencia respecto de una anotación en una partida de bautismo de un derecho de cancelación instado por un ciudadano.

2. Comparto con la posición de la mayoría, siguiendo el criterio fijado por este Tribunal desde muy tempranas resoluciones, de que no basta el haber sido parte en el proceso judicial antecedente para que se reconozca legitimación activa en la jurisdicción de amparo, sino que es necesario, en los términos del art. 162.1 b) CE, ostentar un interés legítimo. También comparto la apreciación y las cautelas con que hay que valorar en qué medida son o no titulares de ciertos derechos fundamentales y, vinculado con ello, la posibilidad de reconocer legitimación activa a las Administraciones públicas para interponer recursos de amparo. Ahora bien, este caso presenta una serie de singularidades —vinculadas a la muy especial función institucional que cumple la Agencia española de protección de datos en relación con el art. 18.4 CE— que, tal como defendí en la deliberación, me llevan a sostener que la Agencia española de protección de datos ostenta el necesario interés legítimo que la habilita para interponer el recurso de amparo en defensa del derecho protegido por el citado precepto constitucional.

3. La posición de la mayoría afirma que la Agencia española de protección de datos, en tanto que Administración pública, carece de interés legitimador en relación con el derecho a la protección de datos de carácter personal (art. 18.4 CE), ya que su actuación en garantía de los derechos fundamentales es una manifestación de la obligación genérica que pesa sobre la actividad de cualquier poder público y que, por tanto, conforme al art. 162.1 b) CE, aparte de los titulares de los derechos enfrentados, sólo estarían legitimados para interponer recurso de amparo el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal por previsión expresa de dicho precepto.

Discrepo de dicha afirmación. La circunstancia de que el art. 162.1 b) CE sólo cite al Defensor del Pueblo y al Ministerio Fiscal no impide que otras personas jurídico públicas puedan excepcionalmente ver reconocido un específico interés legítimo para la defensa de determinados derechos fundamentales que les otorgue una legitimación para acceder al recurso de amparo. Eso es lo que sucede en el presente caso con la Agencia española de protección de datos.

Ciertamente, el art. 9.1 CE establece la obligación general de sujeción de los poderes públicos a la Constitución y el art. 9.2 CE impone, también como obligación genérica de dichos poderes, la promoción para la efectividad de los derechos fundamentales. Sin embargo, la función que legalmente se otorga a la Agencia española de protección de datos en relación con el derecho a la protección de datos de carácter personal (art. 18.4 CE) es mucho más que una obligación genérica de protección de este derecho: forma parte integral de su sistema de garantías confiriéndole una obligación específica. De ella cabe derivar la específica legitimación en defensa de su función de protección de este derecho, incluyendo el acceso al recurso de amparo.

En efecto, ya desde la primera normativa de desarrollo del art. 18.4 CE se creó una Agencia especializada en la materia (art. 34.1 de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal), cuya actual regulación se recoge en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de

protección de datos de carácter personal (LOPD), en la que se establece que la Agencia española de protección de datos actúa «con plena independencia de las Administraciones públicas en el ejercicio de sus funciones» (art. 35.1 LOPD) y cuya primera función es «velar por el cumplimiento de la legislación sobre protección de datos y controlar su aplicación, en especial en lo relativo a los derechos de información, acceso, rectificación y cancelación de datos» [art. 37.1 a) LOPD]. A ese respecto, este Tribunal ya destacó la especialísima función de esta agencia y su directa integración en el sistema de garantías del art. 18.4 CE, señalando la voluntad del legislador de que la protección de este derecho se lleve a cabo mediante el ejercicio, con carácter básicamente preventivo, de las funciones de control de los ficheros (por todas, STC 290/2000, de 30 de noviembre, FFJJ 8 y 9). Para el ejercicio de sus funciones parece lógico que cuente de la necesaria legitimación procesal en todos los procedimientos habilitados al efecto por el ordenamiento, incluido el recurso de amparo, y ello a pesar de no existir previsión expresa ni específica ni general en la Ley.

La integración de una autoridad de control dentro del sistema de garantías del tratamiento de datos personales también aparece establecida en el art. 28.1 de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre, señalándose en su preámbulo que la creación de esta autoridad «que ejerza sus funciones con plena independencia en cada uno de los Estados miembros constituye un elemento esencial de la protección de las personas en lo que respecta al tratamiento de datos personales». A esos efectos, también se establece que dicha autoridad deberá disponer de «capacidad procesal en caso de infracciones a las disposiciones nacionales adoptadas en aplicación de la presente Directiva o de poner dichas infracciones en conocimiento de la autoridad judicial» (art. 28.3).

Para el ejercicio de sus funciones parece lógico que cuente con la necesaria legitimación procesal en todos los procedimientos habilitados al efecto por el ordenamiento, incluido el recurso de amparo que culmina el sistema de protección interna de los derechos fundamentales, y ello a pesar de no existir esa previsión específica ni general en la Ley ni en la Constitución, previsión esta última que, por lo demás, difícilmente podría haberse incluido en la Norma Fundamental dada la inexistencia de la Agencia en el momento de su aprobación.

4. Por tanto, la amplitud de los términos en que el art. 162.1 b) CE reconoce legitimación para interponer recurso de amparo, vinculándolo a ostentar un interés legítimo, y la especial posición institucional reconocida a la Agencia española de protección de datos dentro del sistema de garantías del art. 18.4 CE, que pone de manifiesto la intención del legislador de dotarla de un específico interés en la materia, debieran haber conducido, en mi opinión, a considerar la existencia de la legitimación activa de la agencia recurrente y, como tal a no apreciar el óbice procesal para la admisibilidad del presente recurso de amparo de la falta de legitimación.

Por otro lado, habiéndose detenido la resolución en este óbice, ningún pronunciamiento cabe realizar por mi parte sobre el fondo de la cuestión suscitada en la demanda, como tampoco lo ha hecho la mayoría.

Madrid, a dos de marzo de dos mil once.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.